

学校编码: 10384

密级\_\_\_\_\_

学号: 15520071150050

厦门大学

硕 士 学 位 论 文

财政转移支付与缩小城乡差距  
——以湖南省为例

How Governmental Fiscal Transfer Narrows the  
Urban-rural Gap

何晓琴

指导教师姓名: 林致远教授

专 业 名 称: 财 政 学

论文提交日期: 2010 年 4 月

论文答辩时间: 2010 年 6 月

2010 年 4 月

## 厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为( )课题(组)的研究成果,获得( )课题(组)经费或实验室的资助,在( )实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

## 厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

（        ） 1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，  
于        年        月        日解密，解密后适用上述授权。

（        ） 2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年        月        日

## 摘 要

改革开放以来，我国城乡差距保持持续扩大的态势，这既不利于经济的可持续发展，又不利于社会的稳定和谐。财政转移支付作为对收入不均的调节手段，理应起到缩小城乡差距的作用。但经研究发现，我国的转移性收入不仅扩大了城乡差距，而且对城乡差距的贡献率呈逐年上升的态势。因此，如何运用财政转移支付缩小城乡差距是一个实践性和理论性都很强的重大课题。本文是在此背景下确定和开始的。本论文的主要目的是在正确认识我国当前财政转移支付对城乡差距的作用上，分析我国财政转移支付机制的主要问题，提出完善财政转移支付以缩小城乡差距的设想。

本文首先阐述了选题的意义，综述了关于缩小城乡差距的转移支付的研究状况以及基本理论；其次对我国城乡差距与转移支付的现状做简要的介绍，再通过对湖南省的实证分析，选用了标准差、相对指数系数等测量工具具体地分析了湖南省财政转移支付对城乡差距的作用。在此基础上，分析了财政转移支付中存在的问题，并对完善转移支付制度以缩小城乡差距，提出了全方位的构想。

**关键词：**财政转移支付 城乡差距 湖南省

## ABSTRACT

Income distribution was concerned in economy fields as an important theory issue by many countries' government for a long time. Gap between urban and rural areas continues to expand since the reform and opening up. This is not good for continuance development and social stability, will affect the realization of the construction target of the middle-class family society. Fiscal transfers as a means of income inequality in regulate, should play a role in narrowing the urban-rural gap. But the study found that the fiscal transfers not only to expand the urban-rural gap but also the contribution rate of the urban-rural gap increased year by year trend in China. So how to regulating the urban-rural gap by the fiscal transfers is a subject that is of great importance in practice and theory, this is the background of the theme. This thesis give a clear description of the current situation and analyzes the existing problems of the fiscal transfers regulating mechanism , then put forward some tentative ideas of perfecting the regulating mechanism.

First, the article elaborate the topics significance and the research status of the regulating the urban-rural gap by the fiscal transfers. Introduce the status of the urban-rural gap and the fiscal transfers in China. Analyze the influence of the fiscal transfers on the urban-rural gap in Hunan by means of Standard deviation and coefficient of relative index. On this foundation, give some reason from many angle for the weaken function of the fiscal transfers and make recommendations on improving the regulatory mechanism.

**Key words:** Fiscal Transfers; Urban-rural Gap; Hunan Province

# 目 录

中文摘要 .....	I
英文摘要 .....	II
第一章 导论 .....	1
1.1 研究背景与意义 .....	1
1.2 文献综述 .....	2
1.3 研究思路与方法 .....	4
第二章 财政转移支付制度缩小城乡差距的机制 .....	6
2.1 财政转移支付的基本理论 .....	6
2.2 财政转移支付制度缩小城乡差距的机制 .....	8
第三章 我国的财政转移支付制度与城乡差距的扩大 .....	11
3.1 我国财政转移支付制度 .....	11
3.2 我国城乡差距的现状 .....	13
3.3 财政转移支付扩大城乡差距的原因 .....	15
第四章 湖南省财政转移支付对城乡差距的实证分析 .....	20
4.1 湖南省城乡差距及财政转移支付现状 .....	20
4.2 湖南省财政转移支付对城乡居民收入差距的影响 .....	22
4.3 湖南省转移支付项目对城乡公共服务差距的作用 .....	26
第五章 财政转移支付对城乡差距的作用分析 .....	29
5.1 转移支付制度的国际借鉴 .....	29
5.2 完善财政转移支付制度以缩小城乡差距的建议 .....	31
参 考 文 献 .....	37
致谢 .....	40

## Table of Content

<b>Abstract in Chinese.....</b>	<b>I</b>
<b>Abstract in English .....</b>	<b>II</b>
<b>Chapter 1: Introduction .....</b>	<b>1</b>
1.1 Backgrounds and Meaning of the Selected Title .....	1
1.2 Research Methods and Structure arrangement .....	2
1.3 the Theory and the Summary of Research .....	4
<b>Chapter 2: the theory of the Financial Transfers.....</b>	<b>6</b>
2.1 the Foundational Theory of the Financial Transfers.....	6
2.2 the Mechanism of the Financial Transfers for narrowing the urban-rural gap.....	8
<b>Chapter 3: the Current Situation of the Financial Transfers and the Urban-rural Gap in China .....</b>	<b>11</b>
3.1 the Financial Transfers in China .....	11
3.2 the urban-rural gap in China.....	13
3.3 the Reason of the Financial Transfers Expanding the Urban-rural Gap .	15
<b>Chapter 4: the Empirical Analysis in Hunan.....</b>	<b>20</b>
4.1 the Current Situation of the Financial Transfers and the Urban-rural Gap in Hunan .....	20
4.2 the Effect of the Financial Transfers to the Income Gap between Rural and Urban .....	22
4.3 the Effect of the Financial Transfers to the public service Gap between Rural and Urban .....	26

<b>Chapter 5: the Analysis on the effect of the Financial Transfers to the Urban-rural Gap .....</b>	<b>29</b>
<b>5.1 the Foreign Reference of the Financial Transfers.....</b>	<b>29</b>
<b>5.2 the Suggestions for Improving the Financial Transfers .....</b>	<b>31</b>
<b>References.....</b>	<b>37</b>
<b>Acknowledgement.....</b>	<b>40</b>



## 第一章 导论

### 1.1 研究背景与意义

改革开放以来，我国经济飞速发展，综合国力大大加强，人民生活显著改善。同时，城乡差距日益扩大，成为经济继续协调发展的制约因素，引起了人们的普遍关注和国家政府的高度重视。我国已经进入统筹城乡发展、大力推进城乡一体化、缩小城乡差距的时期。

我国现行的收入分配制度是以按劳分配为主体，多种分配方式并存的分配制度。计划经济时期，我国确立了城乡分立的二元税收体制和二元财政体制，导致城乡之间在自然条件、人力资本、基础设施以及政府能力等方面存在着差异，进而导致了初次分配的不均。缩小城乡差距需要国家政府以社会管理者的身份通过税费收入与财政支出两个基本途径进行二次分配。近年来，我国通过加大对农民的补贴力度，提高农村义务教育经费保障水平、完善新型农村合作医疗制度以及深化农村综合改革等多种渠道促进了农业发展和农民增收，扎实推进了社会主义新农村建设，缩小城乡差距。据统计 2008 年中央财政用于“三农”各项支出合计 5625 亿元。其中，对农民补贴支出 1335.9 亿元；对农业生产的支出 3044.5 亿元；支持农村教育、文化、卫生事业发展 1073.2 亿元；支持全面建立和完善农村最低生活保障制度 90 亿元；自然灾害生活救助金 62 亿元；支持农村义务教育经费保障 570.4 亿元；完善农村合作医疗制度 253 亿元等。财政转移支付便是贯彻落实这些政策的重要途径。

最近，在全国政协十一届三次会议期间，全国政协常委李崑向全国政协提交了《关于进一步完善中央对地方财政转移支付制度、推进基本公共服务均等化的建议》提案。在提案中建议合理划分中央和地方事权，在此基础上完善财政管理体制和转移支付制度，均衡地方财力，为实现基本公共服务均等化等建立与之配套的财力保障机制。因此，本文希望深入研究我国城乡差距问题，在

了解财政转移支付对城乡差距的作用机制的基础上，以湖南省为例着重分析财政转移收入对城乡居民收入的影响，探索财政转移支付在缩小城乡差距方面的缺陷，并提出解决的措施。

## 1.2 文献综述

当前财政学界对政府间财政转移支付制度的研究和探讨比较激烈，是政府公共职能实现方式的研究。各专家学者纷纷针对地方财政转移支付制度进行了研究，取得了一些阶段性的成果。主要观点综述如下：

第一，针对我国财政转移支付制度促进地方经济发展，杨加猛、张智光和刘忠信运用 ISM 方法，对“十五”以来江苏省财政转移支付的绩效进行了实证评价，证明了江苏省财政转移支付促进地区经济发展，改善地方经济福利<sup>[1]</sup>。江依妮、张光采用多元线性回归方法，对江西省 2003 年各地县的财政数据建模，数量分析的结果表明，江西省财政转移支付的政策取向以效率为主，转移支付被更多用来刺激地方发展经济<sup>[2]</sup>。李波、陈明考察了湖北省 2004-2006 年县级地方一般预算收入的增长数据，结果表明，通过建立激励约束机制，省级财政转移支付充分调动了地方发展经济的积极性<sup>[3]</sup>。

第二，针对转移支付对城乡差距的影响，秦华从增加农村基础教育、基础设施、社会保障投入的角度，提出了促进城乡协调发展的对策建议。史铃认为，目前我国农村的公共产品严重不足，公共设施建设比较滞后，其原因大多是因为二元体制，导致农村不能享受平等的公共政策，所以需要制定统一的平等的公共政策，合理地公平地分配公共资源，明确农村公共产品提供的主题，对农村公共产品的供给方式提供创新性。李华认为，目前我国的一般性转移支付还不能完全的解决地区间的财力不平衡问题，需要提供更多的政策措施和转移支付形式来使农村地区的居民能够享受到更多的公共产品<sup>[4]</sup>。江杰、李志慧通过对湖南省地方财政的收入和支出能力进行比较和分析，并且通过实证研究对转移支付的均等化效应进行了相应的检验，得出了想要从根本上解决公共产品均等

化,就必须使地方的经济发展有所提高,这样才能使地方的财政收入有所提高,才有能力提供更多的公共产品,同时还要对目前的转移支付进行重新整合<sup>[5]</sup>。

第三,针对我国财政转移支付制度存在的问题,主要集中在政策目标不明确、省级转移支付资金规模小、地方转移支付方式多样化且结构不合理、转移支付资金的分配办法不科学、横向转移支付模式尚待建立等方面。

在政策目标不明确方面,宋超、绍维指出,目前省以下转移支付制度组成形式过多,而且各组成部分在政策目标上相互冲突,造成整体目标不明,实施效果不佳。刘铭达则进一步具体地指出,省对下的各项税收返还(包括“两税”返还和所得税返还)与均等化财力的目标无关。且相当一部分专项补助涉及了所有的本属下级的支出范围,没有体现特定的政策目标<sup>[6]</sup>。

在转移支付资金规模方面,刘德权、刘铭达等认为,转移支付规模过小,难以达到转移支付应该达到的目的。苏明等也指出省级自用财力规模有限,地方转移支付难以起到应有的作用。对于财力规模过小,苏明等分析原因有两点:一是中央对省级政府转移支付力度不足,尤其是用于均衡化的转移支付资金过少。二是省以下地方政府的财力有限。现行分税制使省级财政从增量收入中分得的份额越来越少<sup>[7]</sup>。

在转移支付方式和结构方面,李萍指出当前具有均衡地区财力的一般性转移支付在转移支付总量中过低,而税收返还等在地市县财政收入中占较大比重的转移支付资金分配标准仍遵循旧体制,使得各地富者愈富、穷者愈穷。刘溶沧则指出除了以上存在的不足外,另一个问题是专项转移支付项目与一般性转移支付项目存在着大量交叉重叠领域,以教育为例,既得到了专项拨款,又被列入一般性转移支付的标准支出中<sup>[8]</sup>。

在转移支付资金的分配方法上,宋超则深入分析一般转移支付方式和专项转移支付方式。针对各地实行的一般性转移支付资金计算公式,指出了三点不足:一是一般性转移支付标准收入的计算没有考虑各级政府规模庞大的预算外资金,且在计算标准收入的增值税等税基的确定时,没有考虑减免税的因素。

二是标准支出人员经费和公用经费按多元回归法计算包含了现实中不合理的成分，在相关因素的选择上，没有做到“因地制宜”，人均 GDP、投资率、改革成本、经济发展阶段等因素被忽略了。三是转移支付系数带有较强的主观性<sup>[6]33</sup>。

在横向转移支付模式方面，苏明、王恩奉等在考察黑龙江、安徽等地方转移支付制度运行情况的总结报告中指出，我国目前的转移支付制度基本上是纵向的，缺乏横向的转移支付。尤其是省以下，市对市、县对县之间的转移支付还没有建立起来。横向转移支付的空缺，影响了转移支付制度的健全<sup>[7]28</sup>。

通过总结分析来看，对于我国财政转移支付的研究主要是集中在制度设计和效应分析上，很少将转移支付与缩小城乡差距联系在一起针对城乡差距的转移支付进行重点研究。而均等化是转移支付的重要目标，缩小地区差异、缩小城乡差异是转移支付的重要作用，因此本文针对财政转移对城乡差距的作用重点研究。

### 1.3 研究思路与方法

本文的研究立足于微观层面运用定性和定量分析相结合的方法。论文的具体研究思路是首先对财政转移支付基本理论、主要作用以及缩小城乡差距的作用机制做必要的阐述，介绍了国外几个发达国家的转移支付制度作为借鉴，然后分析了我国现行的财政转移支付制度以及城乡差距的现状，再运用案例分析以及总量指标、相对指标和标准差等方法对湖南省财政转移支付对城乡差距的作用进行了具体的实证分析，最后提出了财政转移支付中存在的问题以及完善的建议。

本文具体分为五部分。第一章是导论，主要简述了选题的背景与意义，文献综述以及研究的思路与方法。第二章主要介绍了财政转移支付的基本理论、主要类型和主要作用。第三章着重介绍了我国现行的财政转移支付制度和我国城乡差距的现状。第四章运用总量指标、相对指标和标准差等方法针对湖南省财政转移支付对城乡差距的作用进行了研究。首先用标准差分析了财政转移支

付对城乡居民收入差距的影响以及贡献率，再通过总量指标和相对指标分析了财政转移支付对城乡居民收入差距的影响。第五章分析了政转移支付中存在的问题，并根据国外转移支付的借鉴经验，提出了完善财政转移支付以缩小城乡差距的建议。

在研究方法上，本文采取了多种研究方法。一是定量分析与图表法。为了增强文章的说服力，论文引用了大量的数据材料，对一部分还进行了加工整理。为了使叙述简单明了，增强可读性，论文运用了表格。二是标准差法，通过对湖南省 1999-2008 年城镇居民的可支配收入与农村居民的纯收入剔除转移性收入后的标准差与包含转移性收入时的标准差进行比较，得到财政转移支付对城乡居民收入差距的贡献值与贡献率。分析财政转移支付对城乡差距的具体影响。三是比较分析法，本文选用了美、英等发达国家在财政转移支付制度上进行了比较分析，从中探究完善我国财政转移支付体制的经验。四是历史分析法，本论文探讨的问题时间跨度比较大，从动态的角度来分析了过去的经验和教训，目前主要存在的问题、将来的发展趋势等。总之，本论文是定量与定性分析相结合，实证分析和规范分析相统一，历史分析和比较分析相配合。

## 第二章 财政转移支付制度缩小城乡差距的机制

### 2.1 财政转移支付的基本理论

所谓财政转移支付，按照《现代经济词典》中的解释，“转移支付是指政府或企业的一种不以取得商品或劳务作为补偿的支出”。联合国《1990年国民账户制度修订案》中给出了关于转移支付的更为宽泛的定义：“转移支付是指货币资金、商品、服务或金融产品的所有权由一方向另一方的无偿转移。转移的对象可以是现金，也可以是实物。”财政学中的转移支付是指政府按照一定的形式将一部分财政资金无偿地转让给居民、企业所形成的财政支出<sup>[9]</sup>。

财政转移支付制度是现代市场经济国家缩小收入差距的一项重要政策工具。当今世界上，大多数国家都是由中央财政和地方财政等多级财政组成的分级财政体制。在分级财政体制下，政府的财政收入安排和支出责任划分常常引起政府间的纵向和横向的财政不平衡，国家必须通过政府间财政转移支付来消除这些不平衡。在各国的具体实践中，政府间财政转移支付最常见的流向是从高一级次的政府流向低级次的政府，如从中央流向地方，从省或州流向市县。通常把这种只涉及上级政府对下级政府的财政转移支付成为狭义的财政转移支付，而把既包括上级政府对下级政府的财政转移支付，又包括下级政府对上级政府的收入转移成为广义的财政转移支付。

财政转移支出按照支付的目的可以分为补助性支出、捐赠支出和债务支出。补助性支出是指财政支出中用于各微观经济主体的各项费用补助的支出，如社会保障支出和财政补贴支出。捐赠支出是指财政支出中用于本国和国际间相互援助的各种捐款和赠款支出总额。债务支出是指国家财政支出中用于减免国内各级债务和国际间某些债务的支出总额。

财政转移支付按其用途可以分为社会保障支出、财政补贴和税收支出三类。社会保障支出是指国家法律规定的、按照某种确定的规则实施的社会保障政策

和措施体系。它具有社会性需要政府的介入以弥补市场调节的失灵和缺陷，增强社会公众抗拒风险的能力。财政补贴是一种影响相对价格结构，从而可以改变资源配置结构、供给结构和需求结构的政府无偿支出。在我国主要有物价补贴和企业亏损补贴。税收支出是指国家以特殊的法律条款规定的、给予特定类型的活动或纳税人以各种优惠待遇而形成的收入损失，它是政府的一种间接支出，实际上是属于财政补贴性质<sup>[10]</sup>。

按照财政转移支付有无限制条件可分为专项转移支付即有条件转移支付和一般转移支付即无条件转移支付。除此之外，还有分类转移支付，这是一种介于有条件转移支付和无条件转移支付之间的转移支付形式。专项转移支付是指附带条件的拨款，是上级政府按照特定的目的将其财政收入转作下级财政收入来源的补助形式，款项的接受者必须按照规定的方式使用拨款资金，例如专门用于教育、公路建设、环境保护等特殊用途。专项转移支付可分为配套转移支付和非配套转移支付。非配套转移支付时拨款者提供一笔固定资金，并规定它必须用于指定的项目。配套转移支付是指接受拨款的地方政府必须自己筹集到一定比例的款项，才有资格接受一级政府的拨款。一般性转移支付是指上级政府根据不同层次政府间在组织财政收入能力、必要支出需要和各地自然经济和社会条件的差异等因素，统一制定法定标准公式并以此为依据将其本级财政收入无偿转作下级政府收入来源形式。一般性转移支付不规定款项的使用范围，拨款接受者可将其列为预算的一部分，按自己的意愿自行使用拨款。分类转移支付介于两者之间，是一种是用范围较宽的条件转移支付形式。拨款政府规定这种拨款的使用方向，但不具体指明接受者应该使用该项拨款的细目和用途<sup>[11]</sup>。

财政转移支付的重要作用已经被各国政府所认识，具体表现在以下几点：

第一，弥补地方财力缺口。财力缺口是指不同政府之间各自的收入与承担的事权所需要的支出之间的不平等，即收支缺口也称收支不平衡。财力缺口表现为纵向财力缺口和横向财力缺口。为保障支出责任的实现，要通过转移支付的方式弥补财力缺口。上下级政府之间财政收入能力与支出责任不对称为纵向

财力不平衡。当下级政府的收入不能保证其履行职能的支出需要时，就要求通过上级政府通过财政转移支付弥补纵向财力缺口。横向财力不平衡是指在同级次上的地方政府之间在收入能力、支出水平以及最终在公共服务能力上存在的差异，导致一些贫困地区某些基本公共服务设施短缺，难以达到最低要求，需要通过转移支付的方式来弥补，实现自己从发达地区向贫困地区的转移。

第二，调整与公共物品提供相关的外部性。对于各地方政府支出责任的划分并不能同时保证公共服务能有效供给。且不论各地方提供公共服务的能力如何，只要公共服务存在着明显的外部性，那么各地方政府就不会对提供公共服务抱有积极地态度。因而中央政府可以通过给予地方附加的资金或者提供对于基本需求间接资金支持上的激励等，来实现在更充分水平上的公共服务的提供。

第三，实现经济调控。转移支付作为政府的一项政府工具，是政府用以调节经济的重要手段。在我国，中央和省级政府一般都承担着宏观经济平稳的职责，实施这一职责要求中央和省级政府对包括转移支付在内的公共支出决策具有高度灵活性。在经济萧条时期增加对下级政府的转移支付拨款，能够鼓励下级政府的支出，促进经济复苏；在经济高涨时期能够减少转移支付以限制下级政府支出，抑制经济膨胀，以此推进平稳发展目标。

第四，优化资源配置。在没有矫正机制的情况下，劳动力和资源倾向于流入那些税收负担较低而公共服务水平较高的地区，这种由于非市场力量引导的流动干扰市场机制的导向，导致劳动力和资源流入或者滞留在那些不能最有效发挥其潜在经济效益的地区。政府通过转移支付等政策，直接将资源投向市场所不愿意投资的领域，或引导资源从发达地区流向急需资源的不发达地区。通过帮助不发达地区改善基础设施条件，增加补助等方式引导投资方向，调节地区间生产要素配置，优化资源配置结构，从而提高整个社会资源的效率<sup>[12]</sup>。

## 2.2 财政转移支付制度缩小城乡差距的机制

图 2.1 中展示了市场经济工业化国家普遍采用的财政转移支付机制。在财



Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to [etd@xmu.edu.cn](mailto:etd@xmu.edu.cn) for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库